Zeitschrift des Max-Planck-Instituts für europäische Rechtsgeschichte

Rechts Rg geschichte

Rechtsgeschichte

www.rg.mpg.de

http://www.rg-rechtsgeschichte.de/rg6
Zitiervorschlag: Rechtsgeschichte Rg 6 (2005)
http://dx.doi.org/10.12946/rg06/231-235

Rg 6 2005 231 – 235

Manfred Aschke

DDR-Geschichten

Dieser Beitrag steht unter einer
Creative Commons cc-by-nc-nd 3.0

Debatte

Gerd Bender 12 Solidarität?

Gian Guido Balandi 14 Sulla possibilità di misurare la solidarietà

Franz von Benda-Beckmann 29 »Nicht mehr« und »noch nicht«
Umkehrungen von Tradition und Modernität auf der Suche nach der passenden Solidarität für soziale Sicherung

Jürgen Brand 40 Solidarität und Identität

Hauke Brunkhorst 62 Solidarität im Kältestrom
Ganz ohne Emphase geht es nicht

Alain Supiot 67 Sur le principe de solidarité

Recherche

Marie Theres Fögen 84 Zufälle, Fälle und Formeln
Zur Emergenz des synallagmatischen Vertrags

Manfred Aschke 101 Die Verfassung des Experiments Moderne

Joachim Rückert 122 Der Geist des Rechts in Jherings »Geist« und Jherings »Zweck«
Teil 2

Thomas Weitin 143 Dichter und Richter
Probleme des Urteilens im 18. Jahrhundert

Axel Doßmann 161 Via Appia, Route Nationale, Autobahn …
Bewegung und Begrenzung in Referenz auf Rom

Thomas Krause 181 Criminal Justice History
Neuere Beiträge zur englischen und irischen Strafrechts- und Kriminalitätsgeschichte

Kritik

Thomas Vesting 192 Griechenlandsmirakel
Tobias Reichardt, Recht und Rationalität im frühen Griechenland

Anton D. Rudokvas 195 Russian Pandectistics meet Tolstoj
Martin Avenarius, Rezeption des römischen Rechts in Russland. Dmitrij Mejer, Nicolaj Djuvernua und Iosif Pokrovskij

Mario Ascheri 197 Il paradiso perduto dei giuristi?
Patrick Gilli, La Noblesse du Droit. Débats et controverses sur la culture juridique et le rôle des juristes dans l'Italie médiévale (XIIe–XVe siècles)

Achim Landwehr 199 Schmach und Schande
Matthias Lentz, Konflikt, Ehre, Ordnung. Untersuchungen zu den Schmähbriefen und Schandbildern des späten Mittelalters und der frühen Neuzeit (ca. 1350 bis 1600)

Lothar Schilling 202 Gute Ordnung als Theorie und Praxis
Andrea Iseli, ›Bonne police‹. Frühneuzeitliches Verständnis von der guten Ordnung eines Staates in Frankreich
Paolo Napoli, Naissance de la police moderne. Pouvoir, normes, société

Thomas Wetzstein 206 Dead Man Talking
Robert Bartlett, The Hanged Man. A Story of Miracles, Memory and Colonialism in the Middle Ages

Achim Seifert 209 Wörter ohne Gemeinschaft
Denis Alland, Stéphane Rials (Hg.), Dictionnaire de la culture juridique

Jakob Tanner 211 Body-Shaping
Ludger Schwarte, Christoph Wulf (Hg.), Körper und Recht. Anthropologische Dimensionen der Rechtsphilosophie

Kritik

Alessandro Somma 216 Il manganello e la bilancia
Nicola Rondinone, Storia inedita della codificazione civile

Christine Franzius 218 Beredtes Schweigen
Maren Bedau, Entnazifizierung des Zivilrechts. Die Fortgeltung von NS-Zivilrechtsnormen im Spiegel juristischer Zeitschriften aus den Jahren 1945 bis 1949

Ernst-Wolfgang Böckenförde 220 Staatsrecht in der Bonner Republik
Frieder Günther, Denken vom Staat her. Die bundesdeutsche Staatsrechtslehre zwischen Dezision und Integration 1949–1970

Frieder Günther 225 Wächter auf Abruf
Helmut Vogt, Wächter der Bonner Republik. Die Alliierten Hohen Kommissare 1949–1955

Christine Hohmann-Dennhardt 227 Kralsruher Wesen
Uwe Wesel, Der Gang nach Karlsruhe. Das Bundesverfassungsgericht in der Geschichte der Bundesrepublik

Manfred Aschke 231 DDR-Geschichten
Felix Mühlberg, Bürger, Bitten und Behörden – Geschichte der Eingabe in der DDR

Dunja Melčić 235 Beim Angeln
Slavenka Drakulić, Keiner war dabei. Kriegsverbrechen auf dem Balkan vor Gericht

Fabian Steinhauer 238 Souveränität / Powerpoint
Horst Bredekamp, Gabriele Werner (Hg.), Bildtechniken des Ausnahmezustandes. Bildwelten des Wissens. Kunsthistorisches Jahrbuch für Bildkritik Bd. 2.1

Marginalie

Rainer Maria Kiesow 244 Punktierkunst

Abstracts 248

Autorenverzeichnis 253

Abbildungsnachweise 254

DDR-Geschichten*

Felix Mühlbergs Forschungen über die Geschichte der Eingabe in der DDR führen zu Ergebnissen, die durchaus überraschen können. Allein schon die von Mühlberg auf der Grundlage verfügbarer Statistiken hochgerechneten Zahlen sind erstaunlich. Zwischen 1949 und 1989 erreichten bei konservativer Schätzung mindestens 750.000 Eingaben der Bürger die oberste Staatsführung und andere Adressaten in der staatlichen Verwaltung der DDR – jährlich. Spätestens in den 80er Jahren ist vermutlich die Millionengrenze überschritten worden

* Felix Mühlberg, Bürger, Bitten und Behörden – Geschichte der Eingabe in der DDR, Berlin: Karl Dietz, 2004, 329 S., ISBN 3-320-02947-9

(173 ff.). Die an zahlreichen Beispielen durchgeführte Analyse der rhetorischen Strategien und der narrativen Inhalte von Eingaben (190 ff.) macht deutlich, dass die Bürger sich vertrauensvoll und in Erwartung einer Abhilfe an die Staatsorgane und Verwaltungsbehörden der DDR gewandt haben. Und das war gewollt. Die Geschichte der Eingabenregelungen, der ihnen vorausgehenden Entwürfe und ihrer Diskussion in der politischen Führung der DDR (51 ff.) belegt, dass es einen politischen Willen zum Aufbau einer bürgernahen und unbürokratischen Verwaltung gegeben hat und dass von den Eingaben der Bürger Informationen über Missstände und Abweichungen von den programmatischen Zielen der Partei- und Staatsführung erwartet wurden – in der Ära Ulbricht ausgeprägter als in der Ära Honecker. Die Bürger wurden durch die Eingabenregelungen ermuntert, Bitten und Beschwerden vorzutragen. Die Eingabe war formlos. Außer Porto verursachte sie keine Kosten. Sie konnte an jede Stelle gerichtet werden; es war Sache des Adressaten, sie gegebenenfalls unverzüglich an die Stelle weiterzuleiten, die zuständig war und helfen konnte. Die Eingabenregelungen gewährleisteten den Bürgern einen Anspruch auf Antwort innerhalb kurzer Fristen, d. h. innerhalb von zwei oder drei Wochen; für Verschleppung drohten strenge disziplinarische Sanktionen. Die sozialistische Presse veröffentlichte Beispiele erfolgreicher Eingaben. Die Eingabe war nicht nur unbürokratisch und einfach für die Bürger, sie war auch erfolgreich. Nach einer von Mühlberg ausgewerteten und um Unstimmigkeiten bereinigten Statistik der Eingaben an den Staatsrat der DDR im Jahr 1988 (187 ff., Tabelle 188) betrug der Anteil der »im Sinne der Bürger entschiedenen« Eingaben immerhin 26 Prozent. Dass die Eingabe als Mittel der Kommunikation mit der Verwaltung im Bewusstsein der DDR-Bürger einen festen Platz hatte, lässt sich noch am steilen Anstieg der Petitionen an den Deutschen Bundestag nach 1989 ablesen (168 ff.).

Was Mühlberg empirisch erforscht hat, ist geeignet, seine Ausgangsthese (27 ff.) zu bestätigen und einen Grundtatbestand zu belegen, der irritierend wirkt, weil er mit dem tiefen Misstrauen der Partei- und Staatsführung der DDR gegenüber ihrem Volk, das am deutlichsten im Überwachungsapparat der Staatssicherheit zum Ausdruck gelangt ist, nicht so recht vereinbar zu sein scheint: Es hat in der DDR eine ausgeprägte Konfliktkommunikation zwischen Staat und Bürgern gegeben, die sich zwar deutlich von juristischen Formen der Konfliktlösung unterscheidet, die aber voraussetzt, dass es einen Grundkonsens über geteilte Werte und Normalitätsvorstellungen gibt, einen anhaltenden Glauben an die Möglichkeit, die Gesellschaft zu verändern, Werte und Ziele des sozialistischen Aufbaus zu erreichen und Missstände zu beseitigen.

Natürlich kann man die Eingabenpraxis in der DDR nicht verstehen, wenn man nicht berücksichtigt, dass die Verwaltungsgerichte, die zunächst auch in den Ländern der SBZ auf der Grundlage des Kontrollratsgesetzes Nr. 36 und gemäß eines Befehls der SMAD vom 8. Juli 1947 eingeführt und in Art. 138 der Verfassung der DDR von 1949 verankert worden waren, im Jahre 1952 wieder abgeschafft wurden (51 ff.). Es liegt daher nahe, die Eingabe als Ersatz für den fehlenden Rechtsschutz durch Verwaltungsgerichte zu verstehen und die Eingabenpraxis als funktionales Äquivalent mit dem verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz zu vergleichen, wie er sich in der Bundesrepublik entwickelt hat. Das ist allerdings nicht Mühlbergs Projekt. Er beschreibt eingangs den Forschungsstand über die

Eingabe in der DDR in Rechtswissenschaft und Politikwissenschaft, bleibt aber auf Distanz. Gegenüber Positionen, die in der Eingabenpraxis in erster Linie einen Verlust an Rechtsbewusstsein und Rechtssicherheit sehen (Gustav Leissner 1961, Wolfgang Bernet 1990), beharrt Mühlberg darauf, dass das Konzept, eine bürgernahe und unbürokratische Verwaltung aufzubauen, ausweislich der massenhaften Inanspruchnahme der Eingabe durch die Bürger der DDR zumindest teilweise aufgegangen sei (113 ff., 115).

Dieses Insistieren auf dem Erfolg der Eingabe bei den Bürgern der DDR begründet den Anspruch, die Eingabe als spezifische Form der Konfliktkommunikation zu verstehen. Mühlberg ist Soziologe und historischer Ethnologe, nicht Jurist. Er untersucht die Eingabenpraxis als Teil der Erfahrungsgeschichte der DDR mit Methoden, die der Oral History verwandt sind. Das macht den Reiz des Buches von Mühlberg aus und das macht seine Resultate interessant. Exemplarisch werden Eingaben aus dem Zeitraum zwischen 1945 und 1989 an die Verwaltungseinrichtungen, die Staatssicherheit und die SED-Bezirksleitung von Karl-Marx-Stadt/Chemnitz sowie der gesamte Bestand der Eingaben an den Bürgermeister von Euba, einem eingemeindeten Nachbarort von Chemnitz, von 1951 bis 1989 ausgewählt und untersucht (190 ff.). Die Analyse der rhetorischen Strategien in den untersuchten Beispielen macht deutlich, dass Eingaben eigenen Spielregeln und Tabus folgten, die die Eingabenschreiber meist intuitiv einhielten. Dazu gehört eine Selbstdarstellung, die den Eingabenschreiber als loyales oder besonders verdientes Mitglied der werktätigen Bevölkerung ausweist. Dazu gehört der Appell an Normen und Werte der DDR-Gesellschaft, an Gesetze und Parteitagsbeschlüsse, und die Versicherung des Verständnisses für die Schwierigkeit der Lage. So abgesichert konnten Störungen des Alltags und Abweichungen von den Idealen der Gesellschaft beschrieben oder angeprangert, konnten Gegenleistungen gefordert und konnte mit der Anrufung höherer Instanzen oder mit der Verweigerung gesellschaftlicher Verpflichtungen, wie der Teilnahme an der Wahl der Kandidaten der Nationalen Front, gedroht werden.

Mühlbergs Analysen erweisen die Eingabe als Erfolg versprechendes Mittel der Konfliktkommunikation mit der staatlichen Verwaltung der DDR. Gerade das reizt dazu, bei Mühlbergs Ergebnissen nicht stehen zu bleiben. Sie fordern heraus zu einem Systemvergleich, der nicht von vornherein und per definitionem alle Vorteile beim Rechtsstaatsmodell West und alle Nachteile beim Unrechtsmodell Ost sieht und deshalb nach den Kosten und dem Sinn des westlichen Konzepts gar nicht mehr ernsthaft fragt. Warum verzichten wir in der Bundesrepublik auf ein so einfaches, kostengünstiges, schnelles und erfolgreiches Instrument wie die Eingabe und kultivieren stattdessen, teilweise bis zum Exzess, ein hoch kompliziertes, teures und oft langwieriges Verfahren gerichtlichen Rechtsschutzes, in dem es häufig um schwierige und zuweilen auch für Fachleute kaum noch überschaubare Rechtsfragen geht? Der reflexhafte Verweis auf die Gewährleistung der individuellen Autonomie und der Grund- und Menschenrechte des Einzelnen ist gewiss berechtigt, aber reicht dies als Antwort? Forderungen nach einem einfachen und verständlichen Recht, nach unbürokratischen und schnellen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren haben in Zeiten des globalen Standortwettbewerbs und klammer öffentlicher Haushalte auch im Rechtsstaat westlicher Prägung Konjunktur.

Wolfgang Bernet, mit Theorie und Praxis der Eingabe in der DDR bestens vertraut, hat das

Verwaltungsrecht der DDR, dessen integraler Bestandteil die Eingabe war, als »situatives Billigkeitsdenken« im Gegensatz zu einem strikten Rechtsdenken charakterisiert.[1] Die Einstellung der Verwaltungsmitarbeiter zu den »Gesetzlichkeiten« war von der Idee der Parteilichkeit des Rechts geprägt. Recht hatte in dieser Vorstellungswelt keinen inhärenten Eigenwert, es war weitgehend bloßes Instrument politischer Ziele. Die DDR kannte keine Gewaltenteilung, weder die klassische horizontale Teilung der Funktionen von Legislative, Exekutive und Judikative, noch vertikale Machtverteilungen wie den Föderalismus oder die kommunale Selbstverwaltung. Und deshalb konnte sich kein Recht und insbesondere kein Verwaltungsrecht entwickeln, das seine Eigenwerte auch gegenüber den aktuellen Zielen der Politik und den Wünschen und Forderungen der Bürger hätte behaupten können. Genau das wäre aber Voraussetzung für eine Evolution des Verwaltungsrechts gewesen. Sinn und Funktion einer evolutionsfähigen Struktur, die erst durch das Zusammenspiel der eigenständigen Funktionen der Legislative, Exekutive und Judikative gewährleistet wird, ist der allmähliche Aufbau eines in seiner Komplexität und Funktionstauglichkeit a priori unwahrscheinlichen, sozial geteilten und akzeptierten Wissens über die grundlegenden Muster der Lösung von Interessenkonflikten, im Fall des Verwaltungsrechts von Konflikten zwischen Gemeinschaftsgütern und privaten Interessen.[2] Eine der Voraussetzungen dafür ist, dass Regeln unabhängig von kurzfristigen und situationsbedingten Umständen, von einzelfallabhängigen Billigkeitserwägungen, Verhandlungs- und Drohpotentialen über eine längere Dauer und verlässlich Geltung haben. Das war in der DDR nicht gewährleistet, und deshalb auch ergaben sich vielfältige Möglichkeiten des Schmeichelns und Drohens für die Verfasser von Eingaben. Wie gering die Rolle des Rechts für das Verwaltungshandeln war, wird exemplarisch an einer Zahl deutlich: Bei den örtlichen Räten der DDR waren insgesamt nur 731 »Kader« mit juristischer Ausbildung tätig. Der prozentuale Anteil der juristisch ausgebildeten »Kader« betrug damit gerade einmal sieben Prozent.[3] Weil die DDR eine weitgehend entdifferenzierte und entinstitutionalisierte Gesellschaft war, konnte sie auch in immerhin 40 Jahren kein Verwaltungsrecht und keine Verwaltungspraxis entwickeln, die einem Vergleich mit dem komplexen, öffentliche Güter und individuelle Rechte zugleich sichernden und in einen angemessenen Ausgleich bringenden westlichen Pendant auch nur einigermaßen hätten standhalten können. Natürlich hat es auch in der DDR Konflikte zwischen privaten und öffentlichen Belangen gegeben. Aber aus diesen Konflikten konnte die DDR-Gesellschaft kaum nachhaltig lernen. Der einzelne Konflikt wurde weitgehend nur fallweise gelöst. Ob die Entscheidung mit einer Entscheidungsregel gerechtfertigt werden kann, die sich in ein komplexes System von geltenden Regeln und Prinzipien einordnen lässt, wurde nicht gefragt. Nur deshalb war es auch möglich, über Eingaben innerhalb kürzester Fristen zu entscheiden. Die Eingabe war nicht dazu geeignet, komplexe Regelungsstrukturen und Lösungskonzepte zu überprüfen, weiterzuentwickeln und im Bewusstsein aller Beteiligten und der Öffentlichkeit zu festigen.

Unter die Räder gekommen sind in der DDR ironischerweise vor allem öffentliche Interessen: In den 40 Jahren der DDR-Geschichte sind Gemeinschaftsgüter wie die städtebauliche Struktur und Substanz der Innenstädte, kommunale Infrastrukturen wie Kanalisationen und Kläranlagen, Straßen, Natur- und Umweltgüter weitgehend belastet und abgenutzt und nur un-

1 Wolfgang Bernet u. Helmut Lecheler, Die DDR-Verwaltung im Umbau, Regensburg 1990, 40; vgl. auch dies., Zustand einer DDR-Stadtverwaltung vor den Kommunalwahlen vom 6.5.1990, LKV 1991, 68 ff. (70 f.); Heidrun Pohl, Entwicklung des Verwaltungsrechts, in: Verwaltungsstrukturen der DDR, hg. von Klaus König, Baden-Baden 1991, 235 ff.

2 Dazu demnächst näher Manfred Aschke, Gewaltenteilung und verwaltungsgerichtliche Kontrolldichte, in: Selbstbestimmung und Gemeinwohl, Festschrift für Friedrich von Zezschwitz, hg. von Manfred Aschke, Friedhelm Hase und Reimund Schmidt-De Caluwe, Baden-Baden 2005.

3 Gerhard Schulze, Verwaltungspersonal und Verwaltungsausbildung, in: Verwaltungsstrukturen der DDR (Fn. 1) 147 ff.

zureichend ergänzt und regeneriert worden. Eine nicht zu vernachlässigende Rolle spielte dabei eine Verwaltung, die sich nicht auf ein starkes und evolutionsfähiges Verwaltungsrecht stützen konnte und die deshalb den Forderungen von Politik und Bürgern weitgehend ausgeliefert war. Aber das ist nicht Mühlbergs Thema.

Manfred Aschke